

Lawiusz Laskowski

Kształtowanie bezpieczeństwa społeczności lokalnych w Słowenii

Charakterystyka ustrojowa państwa

Słowenia jest krajem położonym w Europie Środkowej. Zajmuje ona 20 237 km². Graniczy z Włochami, Austrią, Węgrami i Chorwacją. Słowenia to demokratyczna republika parlamentarna, w której przyjęty został trójpodział władzy. Dnia 23 grudnia 1990 r. w wyniku plebiscytu zdecydowana większość mieszkańców opowiedziała się za suwerennością i niepodległością Słowenii. Stała się ona niepodległym państwem po rozpadzie Jugosławii w 1991 r. Konstytucja Republiki Słowenii została przyjęta 23 grudnia 1991 r. Zgodnie ze słoweńską ustawą zasadniczą głową państwa jest prezydent, wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję. Parlament natomiast składa się z dwóch izb: Zgromadzenia Państwowego liczącego 90 posłów (88 z nich jest reprezentantami partii, a 2 zostaje wybranych spośród włoskiej i węgierskiej mniejszości narodowej) oraz Rady Państwa (40 osób). Zgromadzenie Państwowe wybiera premiera i powołuje ministrów. Centralnym organem władzy jest rząd. Władzę sądowniczą sprawują sądy¹.

W przeszłości terytorium Słowenii było zarządzane przez wiele różnych władz: do 1918 r. stanowiło część imperium austro-węgierskiego, w latach 1918–1941 Królestwa Serbii, Chorwacji i Słowenii, w latach 1941–1945 było okupowane przez Niemcy, Włochy i Węgry. Od zakończenia drugiej wojny światowej aż do roku 1991 Słowenia była częścią Jugosławii. W kolejnych latach kraj ten stał się m.in. członkiem Unii Europejskiej, NATO i OECD.

Geograficznie Słowenia, według tradycji, dzieli się na pięć regionów. Jednak w celach statystycznych kraju i Unii Europejskiej wyróżnianych jest 12 regionów. Podstawową jednostkę samorządu terytorialnego w Słowenii stanowi gmina (*občina*), na której czele stoi burmistrz (*župan*). Warunkiem koniecznym utworzenia gminy jest zamieszkiwanie danego terenu przez co najmniej 5000 osób. Jeśli

¹ Constitution (Ustava Republike Slovenije), Official Gazette of the Republic of Slovenia, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 96/04, 68/06, and 47/13.

gmina posiada ponad 20 000 mieszkańców, otrzymuje status gminy miejskiej². Obecnie w Słowenii istnieje 211 gmin, w tym 11 gmin miejskich³. Dodatkowo pomiędzy poziomem rządowym a gminnym funkcjonuje 58 jednostek administracji państwowej (*upravne enote*). Pełnią one funkcję podjednostek administracji rządowej. Ich celem jest nadzorowanie działania samorządów lokalnych pod względem legalności, zakresu ich kompetencji oraz zdolności do wykonywania zadań zleczanych gminie przez państwo. Jednostka administracji państwowej musi obejmować zasięgiem co najmniej jedną gminę. Współpraca pomiędzy gminami a jednostkami administracji państwowej odbywa się przy pomocy specjalnego komitetu doradczego⁴.

Reasumując, samorząd terytorialny w Słowenii jest jednopoziomowy. Mimo że konstytucja przewiduje powoływanie drugiego poziomu samorządu na wzór województw⁵, w praktyce postulat ten nie został dotąd zrealizowany. Problemy regionalne rozwiązują władze państwowe, co oznacza, że Słowenia jest nadal krajem mocno scentralizowanym.

Kształtowanie zapobiegania przestępczości

Współczesne tendencje w zakresie zapobiegania przestępczości w Słowenii zostały zdominowane przez idee zachodnie, w szczególności koncepcję odpowiedzialności społecznej⁶ oraz zaangażowania lokalnej administracji w proces zapewnienia bezpieczeństwa⁷. W latach 80. minionego wieku terytorium dzisiejszej Słowenii stanowiło granicę między kulturą Europy Zachodniej a kulturą Jugosławii. Takie położenie geograficzne miało swoje zalety – dawało szansę poznania zaawansowanej w swoim rozwoju zachodniej kryminologii⁸. Pod koniec lat 80. na terenach dzisiejszej Słowenii zaczęto stosować dualistyczną strategię bezpieczeństwa społecznego. Jej ideą było przeniesienie odpowiedzialności za bezpieczeństwo z rządu na jednostki oraz wdrażanie koncepcji partnerstwa polegającej na angażowaniu ich do współpracy na rzecz społeczeństwa⁹.

² Zakon o Lokalni Samoupravi, Dz. U. Republiki Słowenii, Nr 72/93 z dnia 31 grudnia 1993 r.

³ Statistic Office of the Republic of Slovenia z dnia 1 lipca 2012 r.

⁴ Zakon o državni upravi (Dz. U. Republiki Słowenii, 113/05 z dnia 14 czerwca 2002 r. z późn. zm.).

⁵ Constitution (Ustava Republike Slovenije).

⁶ D. Garland, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Chicago 2001, s. 193–206.

⁷ B. Lobnikar, G. Meško, *Responses of police and local authorities to security issues in Ljubljana, the capital of Slovenia*, [w:] M. Cools, S. De Kimpe, A. Dormaels et al. (red.), *Police, Policing, Policy and the City in Europe*, The Hague 2010, s. 161–179.

⁸ G. Meško, G. Klemenčič, *Rebuilding legitimacy and police professionalism in an emerging democracy: The Slovenian experience*, [w:] T.R. Tyler (red.), *Legitimacy and criminal justice*, New York 2007, s. 84–90.

⁹ D. Gilling, *Crime prevention, theory, policy and politics*, London 1997, s. 92–112.

Gdy Słowenia stała się niepodległym krajem, wpływy Zachodu były coraz większe. Wcześniejsze praktyki społecznej kontroli – nawet te, które były zgodne z wartościami demokratycznymi – zostały odrzucone¹⁰. Zainteresowanie zachodnią wiedzą w zakresie zapobiegania przestępczości znacznie wzrosło. Początkowo zajmowano się tym tematem wyłącznie w teorii, jednak z biegiem czasu, a zwłaszcza obecnie, doświadczenia zachodnie w zakresie zapobiegania przestępczości są wykorzystywane również w praktyce. Efektem tego jest powstawanie w Słowenii wielu ruchów, kampanii i programów, które mają na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa¹¹.

Przed rokiem 1991 w Słowenii podstawowym działaniem na rzecz bezpieczeństwa było zwiększanie kontroli społecznej i politycznej we wszystkich sferach życia publicznego. Przedsięwzięcie takie stanowiło wyraz silnej kontroli rządu („dużych braci i siostr”) nad społeczeństwem („małymi braćmi i siostrami”). Z doświadczeń historycznych Słowenii wynika, że działanie takie przyniosło negatywne skutki – zamiast wzmacniać bezpieczeństwo, powodowało ono zwiększanie zagrożeń. Z tego powodu współcześnie w Słowenii założenia filozofii *community policing* nie są tak popularne jak powinny być¹².

Odnowa strategii *community policing* w relacjach policji i społeczeństwa bazowała na dwóch modelach: amerykańskim oraz brytyjskim. Działania na rzecz rozwoju i kontroli społecznej były również wspierane przez młodą słoweńską demokrację¹³. Policja w Słowenii zaczęła przyjmować nowe założenia zapobiegania przestępczości i filozofii *community policing* w 1992 r. w momencie rozpoczęcia projektu „Bezpieczeństwo Publiczne”. Kontynuację wdrażania nowych rozwiązań stanowiła realizacja projektu „Policja”. Podstawą działań prewencyjnych policji jest stała komunikacja z obywatelami, mająca na celu podniesienie świadomości i zaangażowania społeczeństwa w zapobieganie zagrożeniom. Skutkiem tych zmian było powstanie w 1992 r. 318 nowych dystryktów policyjnych¹⁴.

Zanim założenia *community policing* zostały uwzględnione w prawie słoweńskim, definiowano je w dokumentach operacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Policji. Dokument zatytułowany *Podstawowe wytyczne dotyczące przygotowania planu średniookresowego rozwoju i pracy policji w okresie od roku 2003 do 2007* wyraźnie stwierdza, że podstawową zasadą działania policji w Słowenii jest wdrażanie filozofii *community policing*, której najważniejszą misję stanowi pomoc ludziom

¹⁰ G. Meško, G. Klemenčič, *Rebuilding legitimacy...*, s. 100–114.

¹¹ G. Meško, D. Frangež, A. Dvoršek, *Status Report Slovenia – Current Endeavours in Crime Prevention Training in Slovenia*, [w:] M. Coester, E. Marks, A. Meyer (red.), *Qualification in crime prevention. Status Report from various European Countries*, Mönchengladbach 2008, s. 18.

¹² G. Meško, *Transfer of crime control ideas: Introductory Reflections*, [w:] G. Meško, H. Kury (red.), *Crime policy, crime control and crime prevention – Slovenian perspectives*, Ljubljana 2009, s. 27.

¹³ G. Meško, G. Klemenčič, *Rebuilding legitimacy...*, s. 90–99.

¹⁴ G. Meško, B. Lobnikar, *The contribution of local safety councils to local responsibility in crime prevention and provision of safety*, *Policing: An Internal Journal of Police Strategies and Management* 2005, nr 28(2), s. 353 i nast.

oraz dbanie o ich bezpieczeństwo. *Community policing* ma poprawić jakość życia obywatela przez współpracę jednostek i grup społecznych¹⁵.

Obecny plan średniookresowego rozwoju i pracy policji został sporządzony na lata 2013–2017. Zawiera on siedem celów strategicznych, które są uważane za kluczowe do dalszego rozwoju policji. Jeden z nich stanowi budowanie poczucia współodpowiedzialności policji i społeczności lokalnych za kształtowanie bezpieczeństwa. Nacisk przy jego realizacji położony został na prewencyjną pracę policji oraz rozwój współpracy ze społeczeństwem¹⁶.

Na początku roku 2003 został wdrożony *Roczny plan pracy policji na rok 2003*. Strategicznym celem dokumentu było stworzenie podstaw do współpracy policji ze społeczeństwem. Cel szczegółowy stanowiło rozwijanie współpracy pomiędzy policją a przedstawicielami wszystkich społeczności lokalnych oraz realizacja programów prewencyjnych¹⁷. W obecnym *Rocznym planie pracy policji na rok 2014* wśród działań priorytetowych znajdują się zapobieganie przestępczości i umacnianie *community policing*¹⁸.

Filozofię *community policing* w Słowenii uwzględniono także w uchwale w sprawie zapobiegania i zwalczania przestępczości z roku 2006. W dokumencie tym stwierdzono, że sytuacyjne zapobieganie przestępczości na poziomie lokalnym może być z powodzeniem realizowane przez policję, która uprzednio rozpoczęła wprowadzanie zasad *community policing*. Przy realizacji zadań przez tę formację największy nacisk powinien zostać położony na konsultacje i doradztwo w zakresie kształtowania bezpieczeństwa, pracę w komisariatach policji oraz nawiązywanie nieformalnych kontaktów z mieszkańcami. W celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli oraz zniechęcenia potencjalnych przestępców funkcjonariusze policji powinni być jak najczęściej widoczni w terenie. Ponadto policjanci swoją postawą powinni dawać dobry przykład innym. Istotną rolę odgrywa również integracja policji z lokalnym środowiskiem, która powinna odbywać się poprzez zwiększanie świadomości zagrożeń oraz indywidualne kontakty, w szczególności z młodymi ludźmi¹⁹.

Uchwała w sprawie narodowego programu zapobiegania i zwalczania przestępczości na lata 2012–2016 (*Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016*) stanowi, że *community policing* jest jedną z głównych stosowanych przez słoweńską policję koncepcji w zakresie zapobiegania przestępczości i redukcji strachu przed nią²⁰. Filozofia ta została uwzględniona w takich aktach prawnych, jak: poprzednio obowiązująca ustawa

¹⁵ Ministerstvo za Notranje Zadeve, Policija, *Temeljne usmeritve za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela policije za obdobje od leta 2003 do 2007*), Ljubljana 2003.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Ministerstvo za Notranje Zadeve, Policija, *Letni načrt dela policije za leto 2003*, Ljubljana 2003.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete, 2006 (Dz. U. Republiki Slovenii, Nr 43/2006 z dnia 21 kwietnia 2006 r.).

²⁰ Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (Dz. U. Republiki Slovenii, Nr 83/2012 z dnia 6 listopada 2012 r.).

o policji (*Zakon o policiji*), ustawa o policji lokalnej (*Zakon o občinskem redarstvu*) oraz ustawa o samorządzie lokalnym (*Zakon o Lokalni Samoupravi*). Artykuł 21 ustawy o policji stanowił, że formacja ta powinna współpracować z władzami lokalnymi oraz innymi organizacjami i instytucjami działającymi w obszarze poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych²¹. Z kolei zgodnie z ustawą o policji lokalnej rady gmin powinny przyjąć gminny program bezpieczeństwa, oparty na aktualnej diagnozie bezpieczeństwa, a także określający rodzaje i zakres zadań policji lokalnej. W myśl art. 9 strażnicy gminni powinni współpracować z policją w zakresie swoich zadań oraz uprawnień²². Artykuł 29 ustawy o samorządzie lokalnym umożliwia oficjalną współpracę między policją a społecznością lokalną, polegającą na powołaniu rady, komisji, komitetu lub innego organu doradczego. Uprawnienia do powoływania podmiotów mających pomagać w rozwiązywaniu lokalnych problemów ma burmistrz gminy²³.

Akty prawne regulujące kwestie bezpieczeństwa społeczności lokalnych

W 2013 r. w Słowenii ustawa regulująca działania policji została zastąpiona przez ustawę o organizacji i pracy policji (*Zakon o organiziranosti in delu v policiji*) oraz ustawę o obowiązkach i uprawnieniach policji (*Zakon o nalogah in pooblastilih policije*).

Wcześniejsza ustawa o policji regulowała współpracę tej formacji ze społecznością lokalną w obszarach związanych z zapobieganiem przestępczości oraz zapewnianiem bezpieczeństwa. Zakładała ona powołanie rady, komisji, komitetu lub innych podobnych form współpracy²⁴. Tego rodzaju podmioty również obecnie są tworzone przy radzie gminy. Ich zadaniem jest opiniowanie i doradztwo w zakresie rozwiązywania różnego rodzaju problemów, w tym związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Obecnie regulacje dotyczące takich organów doradczych zawiera ustawa o samorządzie lokalnym. Ponadto ten akt prawny określa zadania gminy służące zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców. Artykuł 21 ustawy wśród zadań gminy wymienia²⁵:

- 1) ochronę środowiska;
- 2) kontrolę lokalnych imprez masowych;
- 3) utrzymanie porządku w gminie;
- 4) powoływanie straży gminnej;

²¹ Zakon o policiji (Dz. U. Republiki Słowenii, Nr 49/98 z dnia 3 lipca 1998 r.).

²² Zakon o občinskem redarstvu (Dz. U. Republiki Słowenii, Nr 139/06 z dnia 29 grudnia 2006 r.).

²³ Zakon o Lokalni Samoupravi (Dz. U. Republiki Słowenii, Nr 94/07 z dnia 16 października 2007 r.).

²⁴ Zakon o policiji.

²⁵ Zakon o Lokalni Samoupravi.

- 5) ustalanie regulacji prawnych dotyczących ruchu drogowego w gminie;
- 6) zapewnianie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa;
- 7) zapewnianie ratownictwa i pomocy w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych;
- 8) definiowanie w regulaminie gminy wykroczeń oraz kar za ich popełnienie.

Ustawa o organizacji i pracy policji, podobnie jak dawna ustawa o policji, reguluje współpracę pomiędzy policją a społecznością lokalną w obszarach związanych z zapobieganiem przestępczości oraz zapewnieniem bezpieczeństwa. Ten akt prawny zakłada powołanie, w celu współpracy, takich podmiotów, jak np. rada, komisja czy komitet. W artykule 35 ustawy zawarte są regulacje dotyczące współpracy partnerskiej mającej na celu zapewnianie bezpieczeństwa²⁶.

Obowiązująca w Słowenii od 2006 r. ustawa o policji lokalnej zawiera regulacje dotyczące sporządzania rocznego planu koordynacji działań pomiędzy policją a lokalną społecznością. Na wniosek burmistrza rada gminy przyjmuje gminny program bezpieczeństwa. Treść programu jest uzależniona od sytuacji danej jednostki. Cele tego dokumentu stanowią systematyczna poprawa jakości życia publicznego oraz dbanie o współpracę pomiędzy policją a strażą gminną (*občinsko redarstvo*). Odpowiedzialność za współdziałanie tych formacji spoczywa na burmistrzu gminy oraz szefie policji²⁷.

Straż gminna jest odpowiedzialna za porządek i bezpieczeństwo publiczne. Do jej zadań należą w szczególności monitorowanie i regulowanie ruchu drogowego, ochrona własności publicznej oraz dziedzictwa kulturowego²⁸.

Wytyczne w kwestii zapobiegania przestępczości w Słowenii są zawarte również we wspomnianej już uchwale o narodowym planie zapobiegania i zwalczania przestępczości na lata 2012–2016. Dokument ten podkreśla znaczenie systematycznych i skoordynowanych działań instytucji rządowych, społeczeństwa oraz obywateli, które mogą przyczyniać się do zapobiegania przestępczości. Podstawowym celem rezolucji jest podejmowanie stałych i długoterminowych działań zapewniających bezpieczeństwo mieszkańcom Republiki Słowenii. Ważny element stanowi poprawa współpracy pomiędzy organami ścigania, wymiarem sprawiedliwości, władzami państwowymi, społecznością lokalną, jednostkami badawczymi oraz organizacjami pozarządowymi²⁹.

Policja w Słowenii

Początki słoweńskiej policji miały miejsce już w czasach monarchii austro-węgierskiej, gdy w 1849 r. został powołany Korpus Żandarmerii. W latach 1945–1991

²⁶ Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Dz. U. Republiki Słowenii, Nr 15/2013 z dnia 18 lutego 2013 r.).

²⁷ Zakon o občinskem redarstvu.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Rezolucija o nacionalnem programu preprečevanja...

słoweńskie jednostki policyjne (*milica*) stanowiły część jugosłowiańskiej policji. W tym okresie formacja ta podlegała bezpośrednio Słoweńskiemu Sekretariatowi Spraw Wewnętrznych. Ponadto *milica* była zdecentralizowana – dowódców posterunków mianowały władze lokalne za zgodą sekretarza spraw wewnętrznych. Zmiany rozpoczęły się po uzyskaniu przez Słowenię niepodległości. W 1992 r. nazwa formacji została zmieniona z milicji na policję³⁰. W 1998 r. weszła w życie ustawa o policji³¹, która w roku 2013 została zastąpiona przez wspomniane już ustawy o organizacji i pracy policji oraz o obowiązkach i uprawnieniach policji.

W słoweńskiej policji jest zatrudnionych 8418 osób, w tym 5657 umundurowanych i 1647 nieumundurowanych policjantów oraz 1110 członków personelu cywilnego. W struktury policji wchodzi 7304 funkcjonariuszy, 896 specjalistów do spraw kryminalistyki i 90 członków Specjalnego Oddziału Policji (*Specjalna Enota Policije*). Na jednego funkcjonariusza policji przypada około 282 mieszkańców. Średni wiek policjantów wynosi 39 lat³².

Słoweńska policja podlega Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Wykonuje ona swoje zadania na trzech poziomach: narodowym (Generalny Dyrektoriat Policji), regionalnym (osiem dyrektoriatów) i lokalnym (posterunki policji). Na czele formacji stoi dyrektor generalny, który jest funkcjonariuszem państwowym powoływanym i odwoływanym przez rząd, na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Taka regulacja sprawia, że na to stanowisko jest mianowana osoba apolityczna, profesjonalista w zakresie bezpieczeństwa³³. Za wykonywanie poszczególnych zadań na poziomie krajowym odpowiedzialni są:

- 1) Obsługa Generalnego Dyrektora Policji;
- 2) Umundurowany Dyrektoriat Policji;
- 3) Kryminalny Dyrektoriat Policji;
- 4) Krajowe Laboratorium Kryminalistyczne;
- 5) Specjalistyczny Dyrektoriat Policji;
- 6) Akademia Policyjna;
- 7) Biuro Telekomunikacji;
- 8) Biuro IT.

Umundurowany Dyrektoriat Policji odpowiada za koordynację, profesjonalizm, skuteczność i zgodność z prawem działań podejmowanych przez umundurowane jednostki policji. Kryminalny Dyrektoriat Policji jest oddziałem specjalizującym się w walce z przestępczością. Zajmuje się on w szczególności koordynowaniem, monitorowaniem, analizowaniem oraz ewaluacją działań z zakresu zapobiegania

³⁰ Ministerstvo za Notranje Zadeve, *The Slovene Police*, Ljubljana 2003, s. 11–26.

³¹ Zakon o policiji.

³² Dane z dnia 1 marca 2013 r. Por. *About the Police*, <http://www.policija.si/eng/index.php/aboutthepolice> (dostęp: 20.04.2014).

³³ G. Meško, D. Maver, *On police and policing in Slovenia: Obstacles and challenges*, [w:] D.K. Das, J.K. Singer (red.), *Police without borders: The fading distinction between local and global*, Boca Raton 2010, s. 87–109.

przestępczości kryminalnej. Poprzez bliską współpracę z umundurowanymi jednostkami policji dyrektoriat kryminalny zapewnia skuteczne i zgodne z prawem wdrażanie działań na rzecz przeciwdziałania różnym formom przestępczości. W 2010 r. w jego ramach powołano specjalną jednostkę śledczą – Krajowe Biuro Śledcze. Do jego zadań należy wykrywanie przestępstw gospodarczych, korupcji i innych poważnych czynów zabronionych. Biuro zatrudnia około 80 śledczych, którzy nie muszą być policjantami.

Posterunkiem policji na szczeblu lokalnym kieruje dowódca. Posterunki zostały sklasyfikowane ze względu na zadania, które wykonują. Można wyróżnić wśród nich: posterunki policji, posterunek policji do spraw ruchu, graniczny posterunek policji, morski posterunek policji, lotniczy posterunek policji, konny posterunek policji, treserski posterunek policji i policję graniczną. Posterunki działają w obrębie dystryktów policyjnych, które mogą zajmować część gminy, obszar jednej gminy lub większej liczby gmin. Dystrykty są zarządzane przez oficera policji społecznej odpowiedzialnego za realizowanie zadań profilaktycznych oraz społecznej roli policji.

Do zadań policji należą: ochrona życia, zapewnienie bezpieczeństwa osobistego, ochrona mienia, prewencja, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, zatrzymywanie oraz przekazywanie osób poszukiwanych do odpowiednich organów, zbieranie dowodów, prowadzenie śledztw, utrzymanie porządku publicznego, nadzorowanie i regulowanie ruchu drogowego, kontrola granic państwa, ochrona szczególnych osób i budynków. W myśl *Kodeksu etyki policjanta* funkcjonariusz policji ma za zadanie służyć ludziom.

Wywodząca się ze starożytności koncepcja wspólnej odpowiedzialności za dobrobyt społeczeństwa jest podstawą działania większości współczesnych policji, w tym słoweńskiej. Zgodnie z nią funkcjonariusze policji powinni być przede wszystkim częścią społeczeństwa, a nie oddzieloną od niego instytucją³⁴. Istotne jest również wyczerpujące zdefiniowanie praw i obowiązków policji. Brak ściśle określonych norm w tym zakresie postrzegany jest jako oznaka rządu autorytarnego³⁵.

Rada bezpieczeństwa

W Słowenii ważny element polityki bezpieczeństwa oraz *community policing* stanowią rady bezpieczeństwa. Są to organy konsultacyjne pozostające do dyspozycji burmistrza w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i prewencji kryminalnej. Podstawę prawną utworzenia rad bezpieczeństwa stanowiły ustawa o policji oraz ustawa o samorządzie lokalnym. Obecnie regulacje prawne dotyczące tych

³⁴ L. Miller, K.M. Hess, *The police in the community: Strategies for the 21st century*, Belmont 2002, s. 3 i nast.

³⁵ R. Trojanowicz, *Police-community relations. Problems and process*, Criminology 1972, nr 9(4), s. 402–405.

podmiotów znajdują się w art. 35 ustawy o organizacji i pracy policji. Członkami lokalnych rad bezpieczeństwa mogą zostać przedstawiciele instytucji prywatnych oraz publicznych, w tym: policjanci, strażnicy gminni, burmistrzowie, członkowie rad gmin, urzędnicy, przedstawiciele organizacji pomocy społecznej, szkół, przedsiębiorstw, mediów, partii politycznych i organizacji pozarządowych. Powoływanie rad nie jest obligatoryjne. Ich skład określony zostaje w poszczególnych aktach założycielskich³⁶. W Słowenii w ramach gminy utworzono 153 lokalne rady bezpieczeństwa. W większości przypadków zostały one powołane przez burmistrza z inicjatywy policji³⁷.

W latach 2003 i 2004 G. Meško i B. Lobnikar przeprowadzili badania koncentrując się na funkcjonowaniu lokalnych rad bezpieczeństwa w Słowenii, a w szczególności na zaletach i wadach ich pracy. Cel dociekań stanowiło zbadanie niektórych elementów strategii *community policing* stosowanych przez słoweńską policję, ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia, wzmacniania i utrzymywania dobrych relacji ze społecznościami lokalnymi, a także ustalenie nowych priorytetów w zakresie zapobiegania przestępczości oraz kształtowania bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Badania pokazują stadia rozwoju lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa w Słowenii na przykładzie analizy sposobów tworzenia społeczności lokalnych opartych na ideach odpowiedzialności i partnerstwa. W badaniu wzięło udział 178 przedstawicieli lokalnych rad bezpieczeństwa z różnych słoweńskich gmin. W ramach badań odbyło się kilka sesji dyskusyjnych z ich uczestnikami. Najpierw badacze zapoznali respondentów z dokumentami oraz publikacjami dotyczącymi bezpieczeństwa, m.in. z Europejską Kartą Miejską z 1992 r.³⁸ oraz *Miejskim przewodnikiem zapobiegania przestępczości*³⁹. Następnie omówione zostały główne problemy poszczególnych społeczności lokalnych w zakresie zapobiegania przestępczości i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa oraz ich możliwe rozwiązania. Na koniec każdej sesji respondenci wypełniali kwestionariusz ankiety.

Wyniki badań pokazały, że w praktyce wspólne, planowane, systematyczne oraz skoordynowane zapobieganie przestępczości i działanie na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnej pozostają wciąż na wczesnym etapie. Powodem takiego stanu rzeczy jest w głównej mierze centralizacja lokalnych instytucji, a co za tym idzie – sposób finansowania ich działań na danym obszarze. Autorzy badań wskazują, że rola gmin w zakresie zapobiegania przestępczości i kształtowania bezpieczeństwa na poziomie lokalnym nie została jeszcze do

³⁶ G. Meško, B. Lobnikar, *The contribution...*, s. 353–373.

³⁷ G. Meško, M. Nalla, A. Sotlar, *Cooperation on police and private security officers in crime prevention in Slovenia*, [w:] E. Marks, A. Meyer, R. Linssen (red.), *Quality in crime prevention*, Nordestedt 2006, s. 133–143.

³⁸ Europejska Karta Miejska (European Urban Charter) z 1992 r. jest deklaracją przyjętą przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, wyznaczającą kierunki współczesnej urbanistyki.

³⁹ *Miejski przewodnik zapobiegania przestępczości* (*Urban crime prevention – A guide for local authorities*) to publikacja z 2002 r. dotycząca roli władz lokalnych w zapobieganiu przestępczości.

końca sprecyzowana. Pomimo tej trudności w gminach prowadzone są liczne działania, inicjowane przez lokalne instytucje rządowe, organizacje pozarządowe oraz mieszkańców.

Za niepokojący należy uznać fakt, że w Słowenii nie został jeszcze przyjęty krajowy program, który kładłby nacisk na zapobieganie przestępczości oraz lokalne działania na rzecz bezpieczeństwa. Głównym problemem przy opracowywaniu tego rodzaju planu jest, wynikający ze złożoności poruszanej w nim problematyki, brak zgody odnośnie tego, co powinien on zawierać. Podczas tworzenia programu konieczne wydaje się czerpanie z doświadczeń innych krajów w zakresie zapobiegania przestępczości i zagrożeniom. Nie można dopuścić, by kształtowanie bezpieczeństwa opierało się wyłącznie na kontrolowaniu ludzi. Autorytarna i niedemokratyczna forma takich działań prowadzi bowiem do powstania społeczeństwa, którego główny cel stanowi informowanie policji – donos, niemające wiele wspólnego z „prawdziwym zapobieganiem przestępczości”. W takiej sytuacji inne wspólne przedsięwzięcia policji i społeczności lokalnych zostają zaniedbane. By temu zapobiec, wszystkie instytucje rządowe i pozarządowe, agencje oraz przedstawiciele społeczeństwa, czyli *de facto* cała rada bezpieczeństwa, muszą brać czynny udział w podejmowaniu lokalnych decyzji dotyczących sposobów kształtowania bezpieczeństwa⁴⁰.

Ponad 80% respondentów biorących udział w badaniach G. Meški i B. Lobnikara wskazywało, że policja dobrze wykonuje swoje zadania. Taka sama liczba badanych oznajmiła, że administracja lokalna powinna ściślej współpracować przy rozwiązywaniu problemów dotyczących bezpieczeństwa oraz zapobiegania przestępczości. Niepokojący wydaje się fakt, że ponad połowa respondentów niezwiązanych z policją nie zna idei *community policing*. Uczestnicy badań twierdzili, że największą odpowiedzialność za zapobieganie przestępczości oraz bezpieczeństwo na poziomie lokalnym ponosi policja, a w dalszej kolejności wskazywali na lokalną administrację, osoby prywatne, szkoły, społeczeństwo i rodziny. Respondenci uznali, że na poprawę działań policji wpływają: większa liczba oficerów policji, dobra współpraca i komunikacja między policją a społecznością lokalną, odpowiednie szkolenie policjantów w zakresie umiejętności komunikacyjnych oraz społeczna i kulturowa różnorodność. Uczestniczący w badaniu dowódcy posterunków stwierdzili, że policja ma wystarczające podstawy prawne do pracy w radach bezpieczeństwa oraz że sami dowódcy są zaangażowani w ich tworzenie. Z drugiej jednak strony uznali oni, że w tym zakresie istnieje zbyt małe wsparcie społeczności lokalnych⁴¹.

W 2010 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przeprowadziło wśród wszystkich członków rad bezpieczeństwa badania na temat różnych aspektów współpracy pomiędzy społecznością lokalną, policją oraz nadzorem usług komunalnych. Respondenci mieli wymienić instytucje, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo. W opinii wszystkich członków rady bezpieczeństwa odpowiada

⁴⁰ G. Meško, B. Lobnikar, *The contribution...*, s. 353–373.

⁴¹ *Ibidem*.

za nie policja. Ponadto 68% respondentów wskazało na nadzór usług komunalnych, a 44% na prywatne firmy ochroniarskie. Większość członków rad bezpieczeństwa uczestniczących w badaniu uznaje, że współpraca między policją a mieszkańcami (66%) oraz między policją a lokalną administracją (72%) jest satysfakcjonująca. Relacje policji z obywatelami były na ogół oceniane jako bardzo dobre (76%). Zaledwie zdaniem 8% respondentów stosunki te można uznać za niezadowalające. Zdecydowana większość uczestników badania przyznała, że rada bezpieczeństwa przyczynia się do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa⁴².

Rada bezpieczeństwa jest organem opiniotwórczym i doradczym. Wynika z tego, że wpływ jej członków na bezpieczeństwo zależy w znacznej mierze od współpracy z samorządem, a w szczególności z burmistrzem, który powołuje radę oraz określa jej cele. Brak otwartości władz samorządowych na propozycje rady zmniejsza jej wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego. Działania prewencyjne często wymagają szybkiego podejmowania decyzji, co bez dobrej współpracy burmistrza i rady bezpieczeństwa wydaje się niemożliwe.

Organizacje pozarządowe

W Słowenii działa wiele organizacji pozarządowych, które zajmują się bezpieczeństwem. Podejmują one m.in. takie kwestie, jak: zapobieganie przestępczości, pomoc bezdomnym, zarządzanie ruchem drogowym, pomoc ofiarom przestępstw oraz wspieranie rodzin. Organizacje pozarządowe kierują swoje działania przede wszystkim do osób, które są częściej narażone na niebezpieczeństwo lub same mogą stanowić zagrożenie. W grupie tej znajdują się młodzież, bezdomni, ludzie uzależnieni od narkotyków, osoby ubogie, słabo wykształcone, uzależnione od hazardu itp. Ze względu na kryzys gospodarczy w Słowenii zwiększa się bezrobocie, co może przyczyniać się do wzrostu liczby osób potencjalnie zagrożonych przestępczością.

Kryzys gospodarczy stanowi problem, z którym zmagają się również organizacje pozarządowe. Pośrednio skutkuje on bowiem zmniejszeniem ilości środków pieniężnych przeznaczanych na ich działalność. Z powodu braku środków finansowych słoweńskie organizacje *non profit* działające w obszarze bezpieczeństwa muszą ograniczać wykonywane przez siebie zadania, co może się przyczyniać do wzrostu liczby przestępstw. Z roku na rok zmniejszają się również nakłady państwa przeznaczone na zapobieganie przestępczości. Ograniczenie środków rządowych jest szczególnie uciążliwe dla mniejszych organizacji pozarządowych, dla których są one często głównym źródłem finansowania działalności. Brak funduszy może się przyczynić do likwidowania już istniejących oraz stanowić barierę dla założenia nowych organizacji działających na rzecz zapobiegania przestępczości.

⁴² Ministerstvo za Notranje Zadeve, *Poročilo o raziskavi stanja na področju v skupnost usmerjenega policijskega dela – stališča občinskih varnostnih svetov*, Ljubljana 2010.

Obecnie większość działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w Słowenii jest ukierunkowanych na budowanie współpracy między różnymi instytucjami działającymi na szczeblu lokalnym. Przedsięwzięcia tego typu znajdują się jednak nadal na wczesnym etapie rozwoju. Główną przeszkodę w kształtowaniu bezpieczeństwa stanowi brak jasnego, ustawowego określenia roli gmin w procesie przeciwdziałania lokalnym zagrożeniom – nie zostało sprecyzowane, jakie obowiązki i uprawnienia są im przypisane. Kolejnym istotnym problemem jest centralizacja lokalnych instytucji, które mają zbyt małą możliwość wpływu na bezpieczeństwo. Kwestia ta wiąże się także z niewystarczającymi funduszami, którymi te podmioty dysponują. Mimo że samorządy lokalne znajdują się blisko społeczeństwa, to nie są mu w stanie pomagać, gdyż kluczową rolę decyzyjną odgrywają instytucje ogólnopaństwowe, mające odpowiednią ilość środków na realizację swoich zadań.

Najnowsze badania pokazują, że innym problemem związanym z polityką bezpieczeństwa jest brak wspólnej bazy danych o zagrożeniach występujących w poszczególnych społecznościach lokalnych, która pozwoliłaby na tworzenie odpowiednich strategii i planów działania. W rezultacie zamiast rozwiązań opartych na właściwej diagnozie, podejmowane są działania będące często wynikiem emocji, co może wpływać na pogorszenie sytuacji w danym regionie.

W Słowenii najistotniejszą rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa odgrywa policja. Jej ewolucja wydaje się zmierzać w dobrym kierunku, gdyż szczególny nacisk zaczęła ona kłaść na innowacyjne rozwiązania w obszarze zapobiegania przestępczości. Na tendencje rozwoju słoweńskiej policji silny wpływ ma działalność naukowo-badawcza w dziedzinie bezpieczeństwa, dzięki czemu spopularyzowana została tam filozofia *community policing*.

W odróżnieniu od innych państw w Słowenii znaczącą rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa odgrywają także gminne rady bezpieczeństwa. Są one organami opiniotwórczymi i doradczymi, które biorą udział w przygotowywaniu strategii bezpieczeństwa.

Reasumując, Słowenia to młode państwo, w którym rozwój działań na rzecz bezpieczeństwa jest dynamiczny. Nie powinna ona jednak poprzestawać na dotychczasowych osiągnięciach, ponieważ jeszcze wiele elementów składających się na skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom wymaga udoskonalenia.